

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT

Versterking van de wettelijke accountantscontrole in de EU

(2003/C 236/02)

1. ACHTERGROND EN INLEIDING

Het Enron-debacle en de daarna aan het licht gekomen boekhoudschandalen hebben in de Europese Unie stemmen doen opgaan om nader onderzoek te verrichten naar financiële verslaglegging, wettelijke accountantscontrole, behoorlijk ondernemingsbestuur („corporate governance”) en effectenmarkten. In de afgelopen twaalf maanden heeft het beleggersvertrouwen in de kapitaalmarkten wereldwijd een fikse deuk gekregen en is de geloofwaardigheid van het accountantsberoep in de ogen van het publiek ernstig geschaad. In het licht van de nasleep van de Enron-affaire en van de reactie van de VS om het beleggersvertrouwen te herstellen (de Sarbanes-Oxley Act — SOA), alsook van de recente boekhoudproblemen in de EU achtte de Commissie het aangewezen de EU-prioriteiten op het gebied van de accountantscontrole te heroverwegen in het kader van haar initiatieven ter bevordering van een behoorlijk ondernemingsbestuur. Parallel met deze mededeling over de prioriteiten op het gebied van de accountantscontrole zal de Commissie immers nog een andere mededeling publiceren met als titel „Modernisering van het vennootschapsrecht en versterking van de corporate governance in de Europese Unie”.

Omdat een geharmoniseerde aanpak van de problematiek van de accountantscontrole in de EU ontbrak, heeft de Commissie in 1996 een veelomvattende bezinning over de behoefte aan verdere maatregelen op EU-niveau op het gebied van de auditfunctie en over de gewenste reikwijdte van dergelijke maatregelen georganiseerd. De aanzet tot deze denkoefening werd gegeven door het in 1996 door de Commissie opgestelde Groenboek over „de rol, de positie en de aansprakelijkheid van de met de wettelijke controle belaste accountant in de Europese Unie” ⁽¹⁾. Uit de reacties op dit Groenboek werd duidelijk dat op EU-niveau meer maatregelen vereist waren dan die vervat in Richtlijn 84/253/EEG van de Raad ⁽²⁾ — de zogeheten „Achtste Richtlijn”, die in hoofdzaak de accreditering van met de wettelijke controle belaste accountants (externe accountants) in de EU regelt. De door de Commissie uit de voormelde exercitie getrokken beleidsconclusies zijn opgenomen in een Commissiemededeling van 1998 betreffende „de wettelijke controle in de Europese Unie: verdere maatregelen” ⁽³⁾.

In de mededeling van 1998 werd voorgesteld een EU-comité accountantscontrole in het leven te roepen, dat in nauw overleg met het accountantsberoep en de lidstaten verdere maatregelen op dit terrein zou uitwerken. Dit comité heeft als prioritaire doelstelling de kwaliteit van de wettelijke accountantscontrole te verbeteren. De voornaamste punten die het comité tot dusver heeft behandeld, zijn externe kwaliteitsborging, standaarden voor accountantscontrole en de onafhankelijkheid van de externe accountant.

Uitgaande van de werkzaamheden van dit comité heeft de Commissie in november 2000 een aanbeveling inzake de

„waarborging van de kwaliteit van de wettelijke controle in de Europese Unie” ⁽⁴⁾ gepubliceerd en in mei 2002 een andere aanbeveling over de „onafhankelijkheid van de met de wettelijke controle belaste accountant in de EU” ⁽⁵⁾ uitgebracht. Beide aanbevelingen worden momenteel door de lidstaten ten uitvoer gelegd. Daarnaast zijn ook voorbereidende werkzaamheden verricht met het oog op de toepassing van de internationale standaarden voor accountantscontrole (ISA's).

Ondanks al deze verwezenlijkingen vindt de Commissie dat in de huidige situatie nieuwe initiatieven moeten worden ontplooid om het beleggersvertrouwen in de kapitaalmarkt op te krikken en het vertrouwen van het publiek in de auditfunctie in de EU te versterken. Er is voor gepleit overhaaste reacties op regelgevingsgebied te vermijden, maar er daarentegen naar te streven gestaag vooruitgang te boeken bij de verwezenlijking van de algemene doelstelling om tegen 2005 een efficiënte kapitaalmarkt in de EU tot stand te brengen, zoals door de Europese Raad is gevraagd. De Commissie is zich bewust van het gevaar dat overhaaste wetgeving wordt uitgevaardigd en is dan ook voornemens om — na een uitvoerig raadplegingsproces — met een solide en doeltreffende, maar ook een veelomvattende, evenwichtige en evenredige reactie te komen.

Accountantscontrole is weliswaar een belangrijk instrument om adequate financiële verslaglegging te garanderen, maar het is niet de enige factor die na de recente boekhoudschandalen aan een diepgaand onderzoek dient te worden onderworpen. De accountant is immers niet meer dan een onderdeel van een groter geheel van actoren en toezichthouders die moeten zorgen voor een transparante financiële verslaglegging ten behoeve van de EU-kapitaalmarkt. De voorgestelde regelgevingsinitiatieven ten aanzien van de wettelijke accountantscontrole moeten derhalve worden gezien in de bredere context van het Actieplan voor financiële diensten van de Commissie en haar reactie op het faillissement van Enron ⁽⁶⁾ („Eerste reactie van de EU op de naar aanleiding van de Enron-affaire gerezen beleidsvraagstukken”), die algemeen werd onderschreven op de informele bijeenkomst van de Raad (Ecofin) in april 2002 te Oviedo. Deze initiatieven vormen tevens een aanvulling op de mededeling van de Commissie over vennootschapsrecht en corporate governance — haar reactie op het verslag Winter. Accountantscontrole moet immers ook worden gezien als een belangrijk facet van behoorlijk ondernemingsbestuur.

De EU-kapitaalmarkt functioneert binnen een wereldomvattend kader, zoals blijkt uit het feit dat er grensoverschrijdende beleggers, aan meerdere beurzen genoteerde ondernemingen en in het buitenland geregistreerde ondernemingen op actief zijn. Het is derhalve belangrijk dat de EU-kapitaalmarkt aantrekkelijk is voor alle emittenten en beleggers en aan beleggers uit de hele wereld een hoog niveau van bescherming biedt. De EU streeft

⁽¹⁾ PB C 321 van 28.10.1996, blz. 1.

⁽²⁾ PB L 126 van 12.5.1984, blz. 20.

⁽³⁾ PB C 143 van 8.5.1998, blz. 12.

⁽⁴⁾ PB L 91 van 31.3.2001, blz. 91.

⁽⁵⁾ PB L 191 van 19.7.2002, blz. 22.

⁽⁶⁾ On line bekendgemaakt door DG Markt tegelijk met een persbericht (IP/02/584).

Website: http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/company/company/news/ecofin_2004_04_enron_nl.pdf

deze doelstellingen na door de toepassing van kwalitatief hoogwaardige en internationaal aanvaarde standaarden te bevorderen en voor te schrijven. Deze standaarden dragen bij tot de goede werking van de EU-kapitaalmarkt en zijn ingebed in een infrastructuur die de adequate toepassing ervan garandeert.

De geloofwaardigheid van de financiële informatie die door externe accountants wordt verstrekt, is niet alleen van essentieel belang voor beursgenoteerde ondernemingen, maar ook voor een breder spectrum van entiteiten. Dit komt eveneens tot uitdrukking in het bestaande Gemeenschapsrecht, dat voorschriften op het gebied van de accountantscontrole vaststelt voor alle vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid, banken en verzekeringsondernemingen⁽¹⁾. Het uitgangspunt voor de uitstippeling van een coherent en consequent EU-beleid ten aanzien van de accountantscontrole blijft derhalve het bestrijken van alle wettelijke accountantscontroles die binnen de EU plaatsvinden (namelijk ruim een miljoen, hetgeen aanzienlijk meer is dan de 7 000 beursgenoteerde EU-ondernemingen). Waar nodig moeten de beleidsstrategieën en de maatregelen worden gedifferentieerd al naargelang de betekenis voor het openbaar belang („instellingen van openbaar belang”), waarbij specifiek rekening wordt gehouden met de behoeften van het midden- en kleinbedrijf (MKB).

Naar aanleiding van de eerste reactie van de EU op het Enron-document van de Commissie hebben de diensten van de Commissie met de leden van het EU-comité accountantscontrole overlegd over de prioriteiten voor de toekomst.

In hoofdstuk 2 van deze mededeling wordt uiteengezet hoe een modern toezicht- en regelgevingskader voor de wettelijke accountantscontrole in de EU er volgens de Commissie moet uitzien, terwijl in de hoofdstukken 3 en 4 de geplande initiatieven terzake worden beschreven. De Commissievoorstellen met betrekking tot de geschetste initiatieven zullen in nauwe samenwerking met het EU-comité accountantscontrole worden uitgewerkt, waarbij adequate en transparante procedures zullen worden gevolgd.

2. EEN MODERN TOEZICHT- EN REGELGEVINGSKADER

2.1. Een gemoderniseerde en op beginselen gebaseerde Achtste Richtlijn

De mededeling van 1998 over de wettelijke accountantscontrole leidde tot de uitvaardiging van twee aanbevelingen van de Commissie, namelijk een aanbeveling inzake de externe kwaliteitsborging in 2000 en een andere over de onafhankelijkheid van de externe accountant in 2002. De lidstaten zijn deze aanbevelingen reeds aan het uitvoeren en het bereikte niveau van harmonisatie zal drie jaar na de goedkeuring van de aanbevelingen door de Commissie worden beoordeeld. Er mag echter niet alleen op niet-bindende instrumenten worden vertrouwd om te komen tot de stringente normhandhaving die in het post-Enrontijdperk noodzakelijk is.

⁽¹⁾ Zowel de Vierde (78/660/EEG) en de Zevende (83/349/EEG) Richtlijn Vennootschapsrecht als de richtlijnen betreffende de jaarrekeningen van banken (86/635/EEG) en verzekeringsondernemingen (91/674/EEG) bevatten voorschriften op het gebied van de accountantscontrole. In de Vierde en de Zevende Richtlijn is bepaald dat de lidstaten kleine ondernemingen kunnen ontheffen van de verplichting hun jaarrekening te laten controleren door een externe accountant.

De Commissie stelt daarom voor de Achtste Richtlijn te moderniseren en aldus een brede rechtsgrondslag te verschaffen voor alle wettelijke accountantscontroles die binnen de EU worden uitgevoerd. Voorzover zulks passend is, moeten de in de richtlijn neergelegde beginselen ook gelden voor accountantskantoren van buiten de EU die accountantswerkzaamheden met betrekking tot aan de EU-kapitaalmarkten genoteerde ondernemingen verrichten. De Achtste Richtlijn, die in 1984 is aangenomen en sindsdien nooit meer is gewijzigd, heeft voornamelijk betrekking op de accreditering van natuurlijke rechtspersonen die wettelijke accountantscontroles mogen uitvoeren. Zij bevat tevens tal van omzettingbepalingen die sinds het begin van de jaren negentig achterhaald zijn. In de Achtste Richtlijn in haar huidige vorm ontbreekt een samenstel van elementen die voor een passende controle-infrastructuur moeten zorgen (bijvoorbeeld extern toezicht, tuchtregelingen en kwaliteitsborgingsstelsels) en wordt evenmin verwezen naar de toepassing van standaarden voor accountantscontrole, onafhankelijkheidseisen en ethische gedragscodes. Gezien de recente ontwikkelingen is de tijd gekomen om de Achtste Richtlijn te moderniseren en er een beknopter, meeromvattender Europese wettekst van te maken met voldoende duidelijke beginselen die de grondslag moeten vormen voor alle binnen de EU verrichte wettelijke accountantscontroles.

De Europese beleidsaanpak op het gebied van de accountantscontrole (en de financiële verslaglegging) is in wezen een op beginselen gebaseerde aanpak en de toekomstige acties dienen deze aanpak dan ook te weerspiegelen. Om een correcte en consequente toepassing van de beginselen te waarborgen, kan het evenwel aangewezen zijn aanvullende verduidelijkingen te verschaffen door middel van bijvoorbeeld gedetailleerde leidraden en aanbevelingen voor optimale werkwijzen. In de aanbeveling over de onafhankelijkheid van de externe accountant is een dergelijke benadering gevolgd. Het aanvullen van voldoende heldere beginselen vastgelegd in EU-regelgeving met uitvoeringsmaatregelen is ook een aanpak die spoort met de Lamfalussy-benadering voor de regulering van effectenmarkten, welke thans eveneens wordt overwogen voor het bankwezen en de verzekeringssector.

Daar de Europese kapitaalmarkt binnen een wereldomvattend raamwerk functioneert, biedt de toepassing van deze beginselen op accountantskantoren van buiten de EU die voor de EU-kapitaalmarkt relevante controlewerkzaamheden verrichten, de mogelijkheid gelijkwaardige oplossingen te aanvaarden waarvoor in het kader van andere toezicht- en regelgevingsstelsels is geopteerd.

2.2. Instelling van een regelgevend comité voor accountantscontrole

De beleidsaanpak op het gebied van de accountantscontrole in de EU zoals deze in de mededeling van 1998 is vastgelegd, kan in grote lijnen worden omschreven als „gecontroleerde zelfregulering”. De EU-beroepsgroep van accountants staat voor de uitdaging haar verbintenis waar te maken en een op zelfregulering gebaseerde benadering te volgen voor het aanpakken van problemen op het gebied van de accountantscontrole. Conform deze benadering maken ook vertegenwoordigers van het accountantsberoep deel uit van het EU-comité accountantscontrole. Deze regeling heeft tot dusver veel vruchten afgeworpen. De vertegenwoordigers van de beroepsgroep hebben een be-

langrijke bijdrage geleverd tot de werkzaamheden van het EU-comité accountantscontrole en de rechtstreekse gedachtewisseling met toezichthouders en regelgevers uit de lidstaten is bevorderlijk voor het bereiken van onderlinge overeenstemming over essentiële beleidsvraagstukken.

In de huidige omstandigheden moet er echter een verschuiving plaatsvinden in het evenwicht tussen de vertegenwoordigers van het openbaar belang en die van het accountantsberoep teneinde de onafhankelijkheid van het EU-beleid terzake afdoende te waarborgen. Deze verschuiving betekent echter niet dat bij de uitstippeling van het EU-beleid geen rol meer is weggelegd voor en geen beroep meer zal worden gedaan op de vakkennis en middelen van de beroepsgroep. Zij moet daarentegen waarborgen dat het openbaar belang zowel in werkelijkheid als naar de buitenwereld toe het basisbeginsel is en blijft dat aan het EU-beleid op het gebied van de accountantscontrole ten grondslag ligt. Dit nieuwe evenwicht kan worden bewerkstelligd door de instelling van een regelgevend comité voor accountantscontrole. Het EU-comité accountantscontrole, dat zal worden omgedoopt tot het Adviescomité accountantscontrole, zal zijn taak als forum voor het voeren van voorbereidende discussies tussen toezichthouders en het accountantsberoep blijven vervullen. Het nieuwe regelgevend comité voor accountantscontrole zal een apart regelgevend comité vormen dat uitsluitend uit vertegenwoordigers van de lidstaten is samengesteld en door de Commissie wordt voorgezeten. De Commissie zal passende uitvoeringsmaatregelen vaststellen overeenkomstig de comitéprocedures. Het nieuwe regelgevend comité voor accountantscontrole zal worden ingesteld via een wijziging van de Achtste Richtlijn en zijn taken vervullen conform de bestaande interinstitutionele regelingen inzake de comitologie. Initiatieven in verband met de wettelijke accountantscontrole zullen voortaan dus niet meer worden behandeld door het Contactcomité Jaarrekeningen-richtlijnen, dat zich zal blijven bezighouden met de financiële verslaglegging.

Overzicht van de te ondernemen acties met het oog op de totstandbrenging van een modern toezicht- en regelgevingskader

1. **Commissie:** in het eerste kwartaal van 2004 een voorstel tot modernisering van de Achtste Richtlijn vennootschapsrecht indienen zodat deze wordt omgevormd tot een veelomvattende op beginselen gebaseerde richtlijn die toepasselijk is op alle wettelijke accountantscontroles die in de EU worden uitgevoerd. In de gemoderniseerde richtlijn dient duidelijkheid te worden verschaft over de rol en de positie van de externe accountant en moeten tevens voorschriften voor de controle-infrastructuur worden neergelegd teneinde accountantscontroles van hoge kwaliteit te garanderen. De richtlijn dient voorschriften te bevatten in verband met opleiding (zie 3.7), extern toezicht (zie 3.2), kwaliteitsborging (zie 3.6), tuchtmaatregelen (zie 3.8), standaarden voor accountantscontrole (zie 3.1), ethiek en onafhankelijkheid (zie 3.4 en 3.5).
2. **Commissie:** de instelling van een regelgevend comité voor accountantscontrole opnemen in de gemoderniseerde Achtste Richtlijn.

3. VERSTERKING VAN DE AUDITFUNCTIE

Naar aanleiding van het Enron-debacle heeft de Commissie een document opgesteld met als titel „Eerste reactie van de EU op de naar aanleiding van de Enron-affaire gerezen beleidsvraagstukken”, waarin een uitvoerig overzicht wordt gegeven van de beleidsmaatregelen op vijf essentiële terreinen, waaronder de wettelijke accountantscontrole. Tijdens hun informele bijeenkomst te Oviedo in april 2002 hebben de EU-ministers van Financiën hun instemming betuigd met de conclusies van het Enron-document van de Commissie. Het merendeel van de voorgestelde initiatieven (zie 3.1 tot en met 3.7) vloeit rechtstreeks uit deze conclusies voort. Zij zijn ook besproken met de leden van het EU-comité accountantscontrole.

3.1. Verplichte toepassing vanaf 2005 van de internationale standaarden voor accountantscontrole (ISA's) bij alle wettelijke accountantscontroles in de Europese Unie

De toepassing van gemeenschappelijke standaarden voor accountantscontrole zou een belangrijke stap betekenen in de richting van een accountantscontrole die overal in de Europese Unie van even goede kwaliteit is. Sinds 1999 verricht het EU-comité accountantscontrole voorbereidende werkzaamheden met het oog op de toepassing van de ISA's in de EU. Het Comité heeft een vergelijkend onderzoek verricht, waarbij de in de lidstaten bestaande voorschriften op het gebied van de accountantscontrole aan de ISA's werden getoetst. Deze exercitie heeft uitgewezen dat er reeds van een grote mate van convergentie met de ISA's sprake is. Er is echter ook uit gebleken dat de ISA's op bepaalde punten voor verbetering vatbaar zijn. Zo is het bijvoorbeeld noodzakelijk een standaard voor de accountantscontrole van internationale groepen op te stellen, het ISA-model voor het accountantscontrolesico te actualiseren en richtsnoeren voor de accountantscontrole te verschaffen in verband met de toepassing van de internationale standaarden voor jaarrekeningen (International Accounting Standards — IAS). De International Auditing and Assurance Standards Board (IAASB) werkt momenteel naarstig aan de verbetering van de bestaande ISA's. De Commissie moedigt de IAASB aan in dezelfde zin te blijven voortwerken teneinde standaarden voor accountantscontrole van een zo hoog mogelijke kwaliteit te ontwikkelen.

De Commissie overweegt vanaf 2005 de toepassing van de ISA's bij alle wettelijke accountantscontroles in de EU verplicht te stellen. Om dit project te doen slagen, is het evenwel noodzakelijk dat een aantal voorbereidende werkzaamheden tot een goed einde wordt gebracht: de analyse van de verschillen tussen de ISA's en de nationale voorschriften op het gebied van de accountantscontrole moet worden geactualiseerd en afgerond, er moet een reeks beginselen (een „raamwerk”) worden uitgewerkt voor de beoordeling van de ISA's, er moet een evaluatie van mogelijke valideringsmechanismen plaatsvinden, er moet een gemeenschappelijke accountantsverklaring worden ontwikkeld en er moet worden gezorgd voor kwaliteitsvertalingen van de ISA's in alle talen van de Gemeenschap. Wat de accountantsverklaring betreft, is de Commissie voornemens de binnenkort verwachte herziene versie van ISA 700 (accountantsverklaring) als uitgangspunt te nemen voor een door de EU-beroepsorganisaties te verrichten analyse van de verschillen tussen nationale accountantsverklaringen, welke in goede banen zal worden geleid door de Fédération des Experts Comptables Européens (FEE).

De IAASB is een van de permanente technische comités van IFAC, de International Federation of Accountants. De Commissie is van oordeel dat het in dit post-Enrontijdperk ernstige overweging verdient de IAASB-werkzaamheden op het gebied van de vaststelling van standaarden te scheiden van de overige IFAC-werkzaamheden. Momenteel worden de IAASB-werkzaamheden in wezen verricht door en voor het accountantsberoep. Hoewel de gevolgde procedure onlangs transparanter is gemaakt en het openbaar belang beter wordt behartigd als gevolg van de uitbreiding van de IAASB met een beperkt aantal leden die geen accountant zijn, impliceert de overkoepelende controlestructuur van IFAC dat de IAASB onder de zeggenschap staat van het internationale accountantsberoep. Een standard-setter die onafhankelijk is van IFAC en die in de eerste plaats het openbaar belang behartigt in het kader van een controlestructuur met een meerderheid van internationale belanghebbenden (die geen accountant zijn), zou geloofwaardiger overkomen bij het publiek en makkelijker kunnen worden erkend door de EU.

Overzicht van de te ondernemen acties met betrekking tot de ISA's

1. **Commissie:** bekendmaking, via deze mededeling, van het streven van de EU om met ingang van 2005 de ISA's toe te passen bij alle wettelijke accountantscontroles in de EU.
2. **Commissie/Adviescomité accountantscontrole:** voorbereidende acties om een probleemloze toepassing van de ISA's vanaf 2005 te garanderen. Het betreft onder meer: een analyse van de communautaire en nationale voorschriften op het gebied van de accountantscontrole die niet in de ISA's zijn vervat, de totstandbrenging van een gemeenschappelijke accountantsverklaring en van kwaliteitsvertalingen van de ISA's en het aanbrengen van verdere verbeteringen in de IFAC/IAASB-procedure voor de vaststelling van standaarden voor accountantscontrole, met name door ervoor te zorgen dat het openbaar belang afdoende wordt behartigd.
3. Indien de eerste analyse bevredigende resultaten oplevert, is de **Commissie** voornemens een bindend instrument voor te stellen dat de toepassing van de ISA's vanaf 2005 verplicht stelt.

3.2. Extern toezicht op het accountantsberoep

Extern toezicht is van essentieel belang om ervoor te zorgen dat het vertrouwen in de auditfunctie bewaard blijft. De huidige afbrokkeling van het vertrouwen is ten dele toe te schrijven aan de onder het publiek heersende mening dat elke beroepsgroep die zichzelf reguleert, het risico loopt dat er belangenconflicten ontstaan bij het aanpakken van tekortkomingen.

Op EU-niveau is extern toezicht tot dusver alleen behandeld in de mededeling van de Commissie inzake de kwaliteitsborging. Nieuwe initiatieven moeten voortbouwen op hetgeen reeds is overeengekomen, zoals de eis dat de meerderheid van de leden van een orgaan voor de uitoefening van een dergelijk controle geen accountant mag zijn.

De wijze waarop extern toezicht op de kwaliteitsborging is georganiseerd, verschilt momenteel van lidstaat tot lidstaat al naargelang de bestaande structuren voor het toezicht op het accountantsberoep en de mate waarin sectorspecifiek toezicht op de kwaliteit van de wettelijke accountantscontrole wordt uitgeoefend. Effectentoezichthouders of sectorspecifieke toezichthouders kunnen weliswaar indirect als vertegenwoordiger van het openbaar belang optreden, maar bij elk initiatief betreffende extern toezicht moet ook met de potentiële rol van andere belanghebbenden rekening worden gehouden. Geen enkele individuele toezichthouder of belanghebbende heeft een zodanig brede reikwijdte dat hij alle mogelijke belangen vertegenwoordigt die op het spel staan bij de controle van accountants die samen meer dan 1 miljoen wettelijke accountantscontroles in de EU uitvoeren.

Om de harmonisatie van het extern toezicht te bevorderen, dient eerst en vooral een analyse te worden verricht van de verschillen en gelijkenissen tussen de thans in de lidstaten toegepaste systemen voor de uitoefening van extern toezicht. Het EU-Comité Accountantscontrole heeft reeds een aanvang gemaakt met een analyse van de bestaande systemen voor de uitoefening van een dergelijke controle en met de bespreking van de minimumvereisten (beginselen) waaraan de nationale systemen moeten voldoen opdat overal in de EU een consistent extern toezicht wordt uitgeoefend. De volgende vraagstukken moeten worden aangepakt:

- **reikwijdte van het toezicht** (bv. opleiding, vergunningverlening, vaststelling van standaarden, kwaliteitsborging, tuchtreglementen enz.);
- **bevoegdheden van het toezichtorgaan** (bv. onderzoek en tuchtbevoegdheden);
- **samenstelling van het toezichtorgaan** (bv. meerderheid van de leden mag geen accountant zijn, passende benoemingsprocedures);
- **transparantie van het toezicht** (bv. publicatie van jaarlijkse werkprogramma's en activiteitenverslagen);
- **financiering** (bv. niet uitsluitend door het accountantsberoep).

De zich ontwikkelende EU-kapitaalmarkt doet de behoefte ontstaan aan een coördinatiemechanisme op EU-niveau dat alle nationale systemen aaneensmeedt tot een samenhangend en efficiënt pan-Europees netwerk. Het is van belang dat de personen die op nationaal niveau met extern toezicht zijn belast, de mogelijkheid wordt geboden regelmatig bijeen te komen om over hun bezorgdheden te beraadslagen, ervaring uit te wisselen en optimale werkwijzen te ontwikkelen. In overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel is de Commissie van oordeel dat de concrete uitoefening van extern toezicht tot de verantwoordelijkheid van de lidstaten moet blijven behoren. Volgens de Commissie zal haar rol in het door haar voorgezeten comité bestaan in het aanmoedigen van de convergentie van beginselen en werkwijzen. In het kader van deze doeltreffende coördinatie op het niveau van de EU zou vervolgens worden nagegaan in hoeverre er registratie- en controlevereisten moeten worden opgelegd aan accountantskantoren van buiten de EU die accountantswerkzaamheden verrichten voor vennootschappen waarvan de effecten op gereguleerde kapitaalmarkten in de EU worden verhandeld. Het meest aange-

wezen geachte initiatief met betrekking tot het belangrijke vraagstuk van extern toezicht zal hoe dan ook in de gemoderniseerde Achtste Richtlijn moeten worden verankerd.

Overzicht van de te ondernemen acties met betrekking tot extern toezicht

1. **Commissie/Adviescomité accountantscontrole:** analyse van de bestaande systemen voor de uitoefening van extern toezicht.
2. **Commissie:** vaststelling van in de Achtste Richtlijn op te nemen minimumvereisten (beginselen) voor extern toezicht.
3. **Commissie:** ontwikkelen van een coördinatiemechanisme op EU-niveau om de nationale systemen voor de uitoefening van extern toezicht aaneen te smeden tot een efficiënt EU-netwerk.

3.3. Behoorlijk ondernemingsbestuur en wettelijke accountantscontrole; auditcomités en interne controle

Wat de rol van de met de wettelijke controle belaste accountant in de context van het behoorlijk bestuur van een onderneming betreft, zij erop gewezen dat een van de belangrijkste doelstellingen in dit verband is dat externe accountants voldoende onafhankelijk moeten blijven van met het dagelijkse ondernemingsbestuur belaste directeurs. Het is evident dat de externe accountant niet op te vertrouwelijke voet mag komen te staan met of te afhankelijk mag worden van met het dagelijkse bestuur belaste directeurs die de jaarrekeningen opstellen die hij geacht wordt objectief en kritisch te beoordelen met de bedoeling de belangen van aandeelhouders en andere belanghebbenden zo goed mogelijk te behartigen. De Commissie overweegt derhalve in de gemoderniseerde Achtste Richtlijn beginselen neer te leggen betreffende de benoeming, het ontslag en de beloning van de met de wettelijke controle belaste accountants teneinde hun fundamentele onafhankelijkheid jegens met het dagelijks bestuur belaste directeurs te waarborgen. Van even groot belang zijn de communicatie tussen de met de wettelijke controle belaste accountant en het controleorgaan ⁽¹⁾, de beginselen betreffende de onafhankelijkheid en de bevoegdheid van de leden van het controleorgaan, alsook efficiënte werkprocedures.

Auditcomités kunnen met name een belangrijke rol spelen in het ondernemingsbestuur door de met de wettelijke controle belaste accountants te helpen voldoende afstand te bewaren tegenover het management. Auditcomités werken aldus een

kwalitatief hoogwaardige financiële verslaglegging en wettelijke accountantscontrole in de hand en dragen tevens bij tot een goed functionerende, doeltreffende interne controle en efficiënte interne-controlepraktijken.

Alle leden van het EU-comité accountantscontrole benadrukten dat duidelijkheid moet worden verschaft over de rol van de met de wettelijke controle belaste accountant en de auditcomités en over hun interactie met het corporate-governancesysteem van de onderneming. De oprichting en de samenstelling van auditcomités zijn echter ook aspecten van behoorlijk ondernemingsbestuur. De problematiek van de auditcomités wordt dan ook behandeld in de parallelle mededeling van de Commissie met als titel „Modernisering van het vennootschapsrecht en versterking van de corporate governance in de Europese Unie”.

Een ander belangrijk vraagstuk op het gebied van behoorlijk ondernemingsbestuur is de verantwoordelijkheid voor en de kwaliteit van het interne-controlesysteem van een onderneming, met inbegrip van de interne auditfunctie. Tal van corporate-governancecodes in de EU en sommige nationale wetten bepalen dat de met de wettelijke controle belaste accountant specifiek verslag moet uitbrengen over het interne-controlesysteem. De Commissie is voornemens een studie uit te voeren naar de in de EU bestaande situatie op het gebied van de betrokkenheid van de met de wettelijke controle belaste accountant bij de beoordeling van en de verslaggeving over interne-controlesystemen, en vervolgens eventueel voorstellen terzake te doen.

Overzicht van de te ondernemen acties met betrekking tot corporate governance/auditcomités

1. **Commissie:** in de gemoderniseerde Achtste Richtlijn beginselen vastleggen voor de benoeming, het ontslag en de beloning van met de wettelijke controle belaste accountants, alsmede voor de communicatie met de externe accountant.
2. **Commissie:** een studie uitvoeren naar de in de EU bestaande situatie op het gebied van de betrokkenheid van de met de wettelijke controle belaste accountant bij de beoordeling van en de verslaggeving over interne controlesystemen.

3.4. Ethische gedragscode

De recente boekhoudschandalen hebben bij het publiek de indruk gewekt dat sommige externe accountants zich schuldig hebben gemaakt aan ongepast ethisch gedrag. Deze gebeurtenissen hebben de aandacht gevestigd op het belang van een ethische gedragscode voor externe accountants (en de noodzaak om zich daar in de praktijk ook aan te houden). In een eerste fase stelt de Commissie voor om samen met het Adviescomité accountantscontrole de bestaande nationale ethische gedragscodes en de internationale IFAC-gedragscode te analyseren. Deze analyse kan ook worden aangegrepen om na te gaan of er behoefte is aan een geharmoniseerde Europese ethische gedragscode. Er kunnen eventueel algemene beginselen terzake

⁽¹⁾ Controleorgaan: een instantie of groep personen die deel uitmaakt van de bestuurlijke en controlestructuur van een onderneming, die tot taak heeft toezicht te houden op het management op trustbasis voor beleggers/investeerdens en, indien de nationale wetgeving zulks voorschrijft, voor andere belanghebbenden zoals werknemers, en die geheel of ten minste gedeeltelijk is samengesteld uit andere personen dan bestuursleden; het betreft organen zoals een toezichthoudend orgaan, een auditcomité of een groep van niet bij het dagelijks bestuur betrokken directeurs of externe leden van de raad van bestuur.

worden neergelegd in de Achtste Richtlijn, die reeds een aantal ethische beginselen bevat, zoals het beginsel van de beroepsintegriteit.

Overzicht van de te ondernemen acties met het oog op de eventuele invoering van een ethische gedragscode

Commissie/Adviescomité accountantscontrole: analyseren van bestaande nationale ethische gedragscodes en van de IFAC-gedragscode om uit te maken of verdere actie eventueel geboden is.

3.5. Onafhankelijkheid van de externe accountant

Op 16 mei 2002 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan Aanbeveling 2002/590/EEG over de onafhankelijkheid van de externe accountant. In deze aanbeveling wordt een innovatieve, op beginselen gebaseerde benadering gevolgd, die de met de wettelijke controle belaste accountant een gedegen raamwerk verschaft om de risico's voor zijn onafhankelijkheid in te schatten. Het hoofddoel dat met de EU-benadering wordt nagestreefd, is eenvoudig te omschrijven: de externe accountant mag niet tot de uitvoering van een wettelijke controle overgaan als er tussen hemzelf en zijn cliënt enigerlei financiële, zakelijke, arbeids- of andere relaties bestaan (waaronder ook de verlening van niet-controlediensten) die naar het oordeel van een redelijk denkende en terzake kundige derde zijn onafhankelijkheid in het gedrang brengen. Een dergelijke benadering, waarbij beginselen worden vastgesteld en voldoende leidraden worden verschaft omtrent de wijze waarop deze beginselen moeten worden toegepast, is wellicht een van de degelijkste methoden ter wereld om de onafhankelijkheid van de accountant te waarborgen, omdat externe accountants aldus in staat worden gesteld het hoofd te bieden aan elke situatie waarin zich risico's voor hun onafhankelijkheid kunnen voordoen.

De aanbeveling betekent tevens een belangrijke stap in de richting van de harmonisatie van een controversiële en moeilijk te reguleren aangelegenheid. In het merendeel van de lidstaten is het proces van de tenuitvoerlegging van de aanbeveling reeds begonnen. Via het Adviescomité accountantscontrole zal de Commissie dit proces van nabij volgen. Uit recente boekhoudschandalen is duidelijk gebleken dat een (ogenschijnlijk) gebrek aan onafhankelijkheid van de externe accountant een van de voornaamste oorzaken is voor de achteruitgang van het beleggersvertrouwen. De Commissie stelt voor de basisbeginselen van de aanbeveling in de gemoderniseerde Achtste Richtlijn op te nemen teneinde de onafhankelijkheid van de externe accountant in de EU nog steviger in de wetgeving te verankeren. In het licht van de recente schandalen dringen sommigen er zelfs op aan accountants nog strengere beperkingen op te leggen. Het is inderdaad niet uitgesloten dat indien er nog meer schandalen aan het licht komen, de door de Commissie gevolgde benadering wordt betwist en er voor strengere maatregelen wordt gepleit. Om zich daartegen te wapenen, is de Commissie voornemens een studie te laten uitvoeren naar de gevolgen van een stringenter benadering (om potentiële belangenconflicten te vermijden) van de verlening van niet-controlediensten voor de onafhankelijkheid van de externe accountant en voor het accountantsberoep in het algemeen.

Overzicht van de te ondernemen acties met betrekking tot de onafhankelijkheid van de externe accountant

1. **Commissie:** de beginselen inzake de onafhankelijkheid van de met de wettelijke controle belaste accountant opnemen in de gemoderniseerde Achtste Richtlijn, waardoor zijn onafhankelijkheid verder wordt bevorderd in overeenstemming met de aanbeveling van de Commissie betreffende de onafhankelijkheid van de externe accountant.
2. **Commissie:** studie naar de gevolgen van een stringenter benadering van de verlening van niet-controlediensten aan controlecliënten.

3.6. Kwaliteitsborging

In november 2000 heeft de Commissie een aanbeveling „inzake waarborging van de kwaliteit van de wettelijke controle in de EU” uitgevaardigd. Op grond van deze aanbeveling moeten alle in de EU met de wettelijke controle belaste accountants tegen 2003 onderworpen zijn aan een adequaat kwaliteitsborgingsstelsel met extern toezicht. De Commissie zal in 2003 de resultaten van de tenuitvoerlegging van de aanbeveling beoordelen.

Alle lidstaten hebben te kennen gegeven tegen eind 2003 aan de in de aanbeveling gestelde eisen te zullen voldoen. De Commissie zal afgaan op een gecontroleerde zelfevaluatie op basis van een gestandaardiseerde vragenlijst om te verifiëren of de kwaliteitsborgingsstelsels in alle lidstaten op adequate wijze worden toegepast.

Tevens zal in de Achtste Richtlijn een verplichting tot het opzetten van kwaliteitsborgingsstelsels worden opgenomen die in de lijn ligt van hetgeen in de aanbeveling wordt bepleit.

Overzicht van de te ondernemen acties met betrekking tot de kwaliteitsborging

1. **Commissie:** evaluatie in 2003 van de tenuitvoerlegging en de doeltreffendheid van de aanbeveling inzake de kwaliteitsborging in de lidstaten.
2. **Commissie:** opnemen in de gemoderniseerde Achtste Richtlijn van een verplichting tot het opzetten van kwaliteitsborgingsstelsels.

3.7. Opleiding

Teneinde de vereiste uitvoerige en diepgaande vakbekwaamheid te verwerven, moeten accountants een brede kennis opbouwen, praktijkervaring opdoen en een goed begrip hebben van de beroepsethiek. Een gedegen theoretische en praktijkopleiding is derhalve onontbeerlijk. Om die reden en om een harmoni-

satie te bewerkstellingen, bevat de Achtste Richtlijn een lijst van vakgebieden die door het leerplan voor accountants moeten worden bestreken.

Om ervoor te zorgen dat deze opleidingseisen relevant blijven, moet de inhoud van het leerplan voortdurend worden getoetst aan relevante ontwikkelingen in de bedrijfspraktijken en de financiële verslaglegging (bv. de IAS-verordening), waarbij tevens rekening wordt gehouden met onderzoek en ontwikkelingen op internationaal niveau. Bij een dergelijke toetsing moet worden uitgegaan van internationale opleidingsrichtsnoeren, zoals de International Education Standards for Professional Accountants van IFAC.

De herziene opleidingseisen moeten zoveel mogelijk in de vorm van beginselen worden gegoten zodat de nodige flexibiliteit wordt geboden om zo nauw mogelijk aan te sluiten bij de optimale werkwijzen. Een dergelijke benadering mag echter geen afbreuk doen aan het geharmoniseerde karakter van het bestaande leerplan, dat bijzonder nuttig is gebleken in de context van het uitbreidingsproces van de EU.

De Achtste Richtlijn dient ook uitdrukkelijk het beginsel van de permanente educatie te bevatten.

Overzicht van de te ondernemen acties met betrekking tot de opleiding

1. **Commissie/Adviescomité accountantscontrole:** nagaan in hoeverre de bestaande EU-vereisten op het gebied van het leerplan voor accountants relevant zijn in de context van de nieuwe ontwikkelingen.
2. **Commissie:** de opnemings in de gemoderniseerde Achtste Richtlijn overwegen van het beginsel van de permanente educatie.

3.8. Tuchtregelingen

Tuchtregelingen vormen een belangrijk instrument om accountantscontrole van een ontoereikende kwaliteit te corrigeren en te voorkomen. Tegelijkertijd kunnen zij tevens door het accountantsberoep worden aangewend als middel om zijn geloofwaardigheid te demonstreren aan het publiek. De Achtste Richtlijn bepaalt reeds dat passende sancties kunnen worden opgelegd. Bovendien wordt in de aanbeveling van de Commissie inzake de kwaliteitsborging gesteld dat er een automatisch verband dient te bestaan tussen een negatief resultaat van een kwaliteitstoetsing en het treffen van sancties in het kader van een tuchtregeling.

Vanwege de verschillen in de nationale gerechtelijke en rechtstelsels zal het wellicht moeilijk blijken om een harmonisatie van de sancties te bewerkstelligen. De Commissie zal zich daarom buigen over verdere maatregelen om tot een conver-

gentie van de tuchtprocedures te komen, met name op het gebied van transparantie en openheid. Net als in de richtlijn inzake marktmisbruik moet in een verplichting tot samenwerking in grensoverschrijdende zaken worden voorzien. Het is met name van belang dat tuchtregelingen aan extern toezicht onderworpen zijn (zie afdeling 3.3). De bepaling van de Achtste Richtlijn dat passende sancties kunnen worden getroffen, zal worden versterkt door voor te schrijven dat alle lidstaten over een passende en doeltreffende tuchtregeling moeten beschikken.

Overzicht van de te ondernemen acties met betrekking tot tuchtmaatregelen

1. **Commissie/Adviescomité accountantscontrole:** evalueren van de nationale tuchtregelingen om gemeenschappelijke benaderingen te ontwikkelen en invoeren van een verplichting tot samenwerking in grensoverschrijdende zaken.
2. **Commissie:** definiëren van het in de gemoderniseerde Achtste Richtlijn op te nemen beginsel dat in passende en doeltreffende tuchtregelingen moet worden voorzien.

3.9. Transparantie van accountantskantoren en de netwerken waarvan zij deel uitmaken

Het valt te vrezen dat er een grote discrepantie bestaat tussen het imago van netwerken van accountantskantoren als wereldwijde spelers en de mate waarin daadwerkelijk zeggenschap wordt uitgeoefend over de individuele kantoren die van het internationale netwerk deel uitmaken. Internationale netwerken berusten immers vaak op vrij losse afspraken tussen afzonderlijke en onafhankelijke juridische entiteiten, waarbij geen beslissende zeggenschap wordt uitgeoefend over (en verantwoordelijkheid wordt gedragen voor) de door de individuele netwerkleden gevolgde procedures voor de acceptatie en het aanhouden van controlecliënten, de controleprocedures, het besluitvormingsproces van de partners enz. De recente implosie van een internationaal netwerk van accountantskantoren heeft het losse karakter van de netwerken duidelijk aangetoond.

Aldus ontstaat het gevaar dat er ten onrechte van wordt uitgegaan dat een bepaalde merknaam ook impliceert dat de verichte accountantscontrole overal ter wereld van een even hoogwaardige kwaliteit is. Om duidelijkheid te scheppen in deze situatie, is een minimale transparantie van de accountantskantoren, het netwerk waarvan zij deel uitmaken en hun relatie tot het netwerk vereist. Daarbij dient bijzondere nadruk te worden gelegd op informatie die relevant is voor de interne kwaliteitsborgingsstelsels van dergelijke netwerken, welke ten doel hebben een voor alle netwerkleden gelijkwaardige kwaliteit van de accountantscontrole te waarborgen. De Commissie zal uitmaken onder welke omstandigheden informatie moet worden verschaft en welke minimumvereisten voor de informatieverschaffing moeten worden vastgelegd. Volgens de Commissie is het opleggen van een transparantieplichting aan accountantskantoren niet meer dan logisch, aangezien dergelijke kantoren in wezen tot taak hebben een transparante financiële verslaglegging door ondernemingen te garanderen.

Voorts zal de Commissie de werkzaamheden van het internationale Forum of Firms ⁽¹⁾ op de voet volgen.

Overzicht van de te ondernemen acties met betrekking tot de transparantie van accountantskantoren en de netwerken waarvan zij deel uitmaken

Commissie: opstellen van eventueel in de Achtste Richtlijn op te nemen vereisten voor de informatieverstrekking door accountantskantoren en de netwerken waarvan zij deel uitmaken.

3.10. Aansprakelijkheid van de externe accountant

In haar mededeling van 1998 betreffende de wettelijke accountantscontrole merkte de Commissie op dat een meerderheid van de respondenten op haar Groenboek zich op het standpunt stelde dat harmonisatie van de regels betreffende de beroepsaansprakelijkheid van de externe accountant onmogelijk en onnodig is, maar dat er vanuit het accountantsberoep sterk op werd aangedrongen in deze iets te ondernemen.

Aansluitend heeft de Commissie een studie laten uitvoeren naar de wettelijke aansprakelijkheidsregelingen ⁽²⁾. Een van de conclusies van deze studie, die in januari 2001 is afgerond, luidde dat de aansprakelijkheid van de externe accountant moet worden gezien in het licht van een algemener concept dat eigen is aan elke nationale wettelijke aansprakelijkheidsregeling en dat verschillen in de wettelijke aansprakelijkheid van de accountants voortvloeien uit de fundamentele kenmerken van de nationale rechtsstelsels. De beroepsaansprakelijkheid is bijgevolg zeer moeilijk te harmoniseren.

Uit de bespreking van de studie door het EU-comité accountantscontrole is gebleken dat er overeenstemming bestaat over het feit dat met de wettelijke controle belaste accountants aansprakelijk moeten kunnen worden gesteld voor hun tekortkomingen. Het accountantsberoep maakt zich echter zorgen over het begrip hoofdlijke aansprakelijkheid, dat inhoudt dat eisers hun volledige schade op één enkele partij kunnen verhalen, zonder dat er sprake is van enige evenredigheid.

De Commissie ziet de aansprakelijkheid van de accountant in de eerste plaats als een factor die de kwaliteit van de accountantscontrole bevordert en acht het niet nodig de regelingen terzake te harmoniseren of aan te vullen. Het kan evenwel aangewezen zijn het algemenere economische effect van de bestaande aansprakelijkheidsregelingen te onderzoeken.

⁽¹⁾ Het Forum of Firms (FOF) is een in januari 2001 opgerichte organisatie van internationale kantoren die accountantscontroles verrichten van jaarrekeningen die over de nationale grenzen heen worden of kunnen worden gebruikt. De leden van het Forum onderwerpen zich vrijwillig aan bepaalde verplichtingen, zoals onder meer het ondergaan van een internationale onafhankelijke kwaliteitsoetsing.
Website: http://www.ifac.org/Forum_of_Firms/

⁽²⁾ „A study on systems of civil liability of statutory auditors in the context of a Single Market for auditing services in the European Union”
http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/company/audit/docs/auditliability.pdf

Overzicht van de te ondernemen acties met betrekking tot de aansprakelijkheid van de externe accountant

Commissie: analyseren van het economische effect van aansprakelijkheidsregelingen voor accountants.

3.11. Internationale aspecten van de strategie van de Commissie, de Sarbanes-Oxley Act en wederzijdse erkenning

Met deze mededeling wordt ernaar gestreefd het bestaande EU-beleid op het gebied van de wettelijke accountantscontrole te versterken. De voorgestelde acties en de gevolgen ervan moeten ook worden gesitueerd tegen de algemenere internationale achtergrond van een wereldomvattende kapitaalmarkt. In dit verband zijn de aanneming van de Sarbanes-Oxley Act en de vaststelling van de daarmee samenhangende uitvoeringsmaatregelen door de Securities and Exchange Commission (SEC) en de Public Company Accounting Oversight Board (PCAOB) in de VS van bijzonder belang.

Sinds de aanvang van de eindfase van de aanneming van de SOA medio juli 2002 heeft de Commissie haar ernstige bezorgdheid geuit over de voorgestelde maatregelen. Bijzonder zorgwekkend is het onnodige neveneffect van de SOA op ondernemingen en accountants uit de EU. Hoewel de Commissie met de doelstellingen van de SOA instemt en achter tal van de erin vervatte maatregelen staat, is het in het licht van de verschillen in de in de EU bestaande tradities en rechtssystemen vereist dat de VS even doeltreffende Europese oplossingen aanvaarden. Er kan pas een transatlantische (en wereldomspannende) kapitaalmarkt tot stand worden gebracht wanneer zowel de EU als de VS de gelijkwaardigheid erkennen van hun kwalitatief hoogwaardige toezicht- en regelgevingsstelsels.

In samenwerking met de lidstaten heeft de Commissie zeven belangrijke probleempunten geïdentificeerd die ruwweg kunnen worden ingedeeld in vraagstukken op het gebied van corporate governance en vraagstukken op het gebied van accountantscontrole. Het betreft: de certificering van jaarrekeningen en interne controlesystemen, de verplichte registratie van EU-accountantskantoren in de VS, de directe toegang van de VS tot EU-controledossiers, de onafhankelijkheid van de externe accountant, leningen van banken aan bestuurders en auditcomités. Op grond van deze analyse heeft de Commissie besprekingen gevoerd over regelgevingszaken, in de eerste plaats met de SEC maar ook met besluitvormers in het Amerikaanse Congres. Zij heeft tevens deelgenomen aan internationale rondetafelconferenties over de onafhankelijkheid van de externe accountant en de verplichte registratie van buitenlandse accountantskantoren bij de PCAOB. Deze besprekingen waren hoofdzakelijk bedoeld om het besef te doen doordringen dat de in de EU gevolgde toezicht- en regelgevingsaanpak ter bescherming van beleggers en andere belanghebbenden evenwaardig is aan die in de Verenigde Staten.

Deze activiteiten hebben slechts gemengde resultaten opgeleverd. De SEC en de PCAOB erkennen het gelijkwaardigheidsconcept niet als grondslag voor het verlenen van een algemene vrijstelling aan EU-accountantskantoren. De tot dusver door de VS toegestane concessies zijn vooral bedoeld om een aantal rechtsconflicten op te lossen.

De Commissie maakt zich vooral zorgen over de verplichte registratie tegen april 2004 van EU-accountantskantoren bij de Amerikaanse PCAOB. De Commissie blijft zich verzetten tegen deze verplichte registratie omdat:

- in de lidstaten reeds gelijkwaardige registratie- en toezichtstelsels bestaan (al sinds het einde van de jaren tachtig);
- uit de in deze mededeling voorgestelde acties blijkt dat het EU-beleid de algemene gelijkwaardigheid van de toezicht- en regelgevingsstelsels erkent;
- het controlesysteem van de PCAOB nog in ontwikkeling is en het nog niet duidelijk is welke gevolgen de registratieplicht voor buitenlandse ondernemingen nu en in de toekomst zal hebben;
- er sprake is van belangrijke rechtsconflicten met zowel de Europese als de nationale regelgeving op het gebied van gegevensbescherming en beroepsgeheim.

Om al deze redenen blijft de Commissie bij haar voorstel voor een moratorium om de registratiekwestie te bespreken en op te lossen en aldus te komen tot een doeltreffende controle op EU-accountantskantoren die berust op de uitoefening van het toezicht door het land van herkomst en het beginsel van de wederzijdse erkenning. Dit standpunt werd ook onderschreven door de EU-ministers van Financiën tijdens de informele Raad (Ecofin) van 5 april. Gezien de betreurenswaardige beslissing van de PCAOB dringt de Commissie er ten sterkste op aan bij de SEC, die de PCAOB-regels nog moet goedkeuren (wat naar verwachting midden juni zal gebeuren), om EU-accountantskantoren op grond van afdeling 106 c van de SOA vrij te stellen van de registratieplicht. Deze kwestie kan eventueel verder worden besproken in het kader van de dialoog tussen EU- en VS-toezichthouders en -regelgevers over de financiële markten of in een algemener internationaal forum.

Indien dit alles niets oplevert, zal de EU zich verplicht zien soortgelijke oplossingen te overwegen en bijvoorbeeld ook VS-accountantskantoren ertoe te verplichten zich in de EU te laten registreren, een maatregel die niet zal bijdragen tot de totstandbrenging van een efficiënte, mondiale kapitaalmarkt. Het is onaanvaardbaar voor de EU dat haar accountantskantoren door de Verenigde Staten worden gereguleerd. De EU moet thans trachten onderhandelingen aan te knopen met de VS om ver vóór april 2004, de uiterste datum waarop buitenlandse accountantskantoren zich in de VS moeten laten registreren, een bevredigende oplossing uit te werken.

Aangezien de Europese kapitaalmarkt in een mondiale context functioneert, moet het feit dat de in de EU-wetgeving op te nemen beginselen ook worden toegepast op accountantskantoren van buiten de EU die controlewerkzaamheden ten behoeve van de EU-kapitaalmarkt verrichten, het mogelijk maken te streven naar de wederzijdse erkenning van gelijkwaardige oplossingen waarvan in het kader van andere toezicht- en regelgevingsstelsels gebruik wordt gemaakt.

De volgende in deze mededeling vervatte acties zijn relevant in internationaal opzicht:

Standaarden voor accountantscontrole (zie 3.1)

De verplichte toepassing van de kwalitatief hoogwaardige ISA's in de EU zou niet alleen bijdragen tot de totstandkoming van een interne markt voor controlediensten, maar tevens een gezonde basis vormen voor de internationale wederzijdse erkenning van accountantscontroles die in derde landen worden verricht door accountants uit derde landen. Het Forum voor financiële stabiliteit (Financial Stability Forum — FSF) ⁽¹⁾ heeft de ISA's bestempeld als een van de 12 reeksen standaarden die van essentieel belang zijn voor de soliditeit van de financiële systemen. In dit verband betreurt de Commissie te moeten vaststellen dat noch de VS-benadering van de standaarden voor accountantscontrole zoals deze in de SOA is vormgegeven, noch het recente PCAOB-besluit over de vaststelling van standaarden voor accountantscontrole in de VS in de lijn liggen van het internationale streven naar wederzijdse erkenning van een veelomvattend samenstel van internationaal aanvaarde, kwalitatief hoogwaardige standaarden voor accountantscontrole. Ten slotte kan een overtuigende EU-strategie, waarbij vanaf 2005 de toepassing van de ISA's bij alle wettelijke accountantscontroles in de EU verplicht wordt gesteld, een belangrijk meesleepeffect hebben op andere landen. Dit kan tot een wereldwijde convergentie leiden die vergelijkbaar is met die welke in gang is gezet door de aanneming van de EU-verordening betreffende de verplichte toepassing van de IAS, een initiatief dat navolging heeft gekregen in Australië en Nieuw-Zeeland.

Extern toezicht (zie 3.2)

Een EU-mechanisme voor de coördinatie van nationale systemen voor de uitoefening van extern toezicht kan eventueel ook dienst doen als een belangrijk platform voor het voeren van een dialoog over de problematiek van de accountantscontrole met toezichthouders en regelgevers uit derde landen, zoals onder meer de PCAOB en/of de SEC.

Onafhankelijkheid van de externe accountant (zie 3.5)

De Sarbanes-Oxley Act en de daarop gebaseerde SEC-uitvoeringsvoorschriften betreffende de onafhankelijkheid van de externe accountant hebben geleid tot de invoering in de VS van een restrictievere en op regels gebaseerde benadering. Deze op regels gebaseerde benadering spoort niet met de EU-benadering, die op beginselen en op risicobeperkende maatregelen berust, en evenmin met de IFAC-gedragscode die in grote lijnen met de EU-benadering overeenstemt (en die door IOSCO (International Organisation of Securities Commissions) wordt aanbevolen). Hoewel in de op 22 januari 2003 vastgestelde definitieve SEC-voorschriften tal van problemen zijn verholpen, betreurt de Commissie dat de SEC geen rekening heeft gehouden met het voorstel van de Commissie om volledige vrijstelling te verlenen. De Commissie zal haar dialoog met de SEC en de PCAOB over de onafhankelijkheid van de externe accountant en andere kwesties op het gebied van de accountantscon-

⁽¹⁾ Het FSF is opgericht op initiatief van de ministers van Financiën en de centrale-bankpresidenten van de G7 en bestaat uit hooggeplaatste vertegenwoordigers van nationale financiële autoriteiten, internationale financiële instellingen, toezicht- en regelgevingsinstanties en centrale banken.

trole voortzetten om te komen tot passende oplossingen die de belangen van beleggers en andere belanghebbenden effectief en doeltreffend beschermen.

Kwaliteitsborging (zie 3.6)

De SOA resulteert in een drastische wijziging van het kwaliteitsborgingsstelsel voor VS-accountantskantoren (en mogelijk ook voor buitenlandse accountantskantoren) door de PCAOB de bevoegdheid te verlenen kwaliteitsinspecties te verrichten. In wezen gaat de aanbeveling van de Commissie inzake kwaliteitsborging verder dan de in de SOA vastgelegde benadering terzake. De Commissie zal de ontwikkelingen in de VS dan ook op de voet volgen om toe te zien op de gelijkwaardigheid van de EU-normen en de (toekomstige) VS-eisen inzake kwaliteitsborging die worden opgelegd aan VS-accountantskantoren die controlewerkzaamheden ten behoeve van de EU-kapitaalmarkt verrichten.

4. VERDIEPING VAN DE INTERNE MARKT VOOR CONTROLEDIENSTEN

4.1. Oprichting van accountantskantoren in de EU

De Commissie is voornemens alle onnodige belemmeringen weg te nemen die het bestuur en het eigenaarschap van accountantskantoren binnen de EU kunnen bemoeilijken. De bestaande bepalingen terzake in de Achtste Richtlijn en de omzetting ervan in het nationale recht hebben niet tot gelijke concurrentieverhoudingen geleid en kunnen in de praktijk de oprichting van volledig geïntegreerde EU-accountantskantoren hinderen. Bovendien moeten de op het gebied van het eigenaarschap en het bestuur van deze kantoren gestelde eisen worden heroverwogen in het licht van de Verdragswijzigingen en de rechtspraak daterend van na de aanneming van de Achtste Richtlijn in 1984. Ten slotte is de Commissie er voorstander van om accountantskantoren de vrije keuze te bieden wat hun rechtsvorm betreft. De Commissie is van oordeel dat de toegang van accountantskantoren tot de markt moet worden vergemakkelijkt door de vereisten inzake het eigenaarschap tot een minimum te beperken binnen de grenzen die in acht moeten worden genomen om de onafhankelijkheid van de externe accountant te garanderen.

4.2. Grensoverschrijdende verlening van controlediensten

De EU heeft met haar inspanningen om specifieke aspecten (zoals opleiding, standaarden voor accountantscontrole en onafhankelijkheid van de externe accountant) verder te harmoniseren, een stevige grondslag gelegd waarop kan worden voortgebouwd om een beter geïntegreerde interne markt voor controlediensten tot stand te brengen. Hoewel in de preambule van de Achtste Richtlijn uitdrukkelijk wordt vermeld dat de richtlijn niet in wederzijdse erkenning voorziet, zijn sommige bepalingen ervan duidelijk dienstig om tot wederzijdse erkenning te komen. Deze bepalingen zullen aan een nieuw onderzoek worden onderworpen in het licht van het onlangs ingediende voorstel voor een richtlijn betreffende de erkenning van beroepskwalificaties ⁽¹⁾, op grond waarvan het toegestaan zou zijn op

basis van nationale beroepskwalificaties grensoverschrijdend diensten te verlenen.

In dit stadium is het volgens de Commissie in het specifieke geval van de met de wettelijke controle belaste accountants niet aangewezen het beginsel van de toezichtuitoefening door de lidstaat van herkomst toe te passen. De uitvoering van wettelijke accountantscontroles vergt immers een grondige kennis van de wetgeving van de lidstaat van ontvangst op het gebied van de financiële verslaglegging, de belastingheffing, het vennootschapsrecht, de sociale zekerheid enz. Zolang de wetgevingen terzake niet voldoende gelijklopen, is het noodzakelijk om specifieke voorwaarden te handhaven voor de wederzijdse erkenning van met de wettelijke controle belaste accountants. In dit verband zijn alle leden van het EU-comité accountantscontrole voorstander van het behoud van de bestaande regeling waarbij het aan de lidstaten wordt overgelaten de meest geschikte methode te kiezen om na te gaan of de migrant over de nodige kennis beschikt. Deze benadering kan worden gerechtvaardigd door te verwijzen naar het algemeen belang, dat op EU-niveau door de voornoemde richtlijn wordt beschermd.

4.3. Structuur van en toegang tot de EU-accountantsmarkt

De boekhoudschandalen in de VS hebben tot de ondergang van een van de grote vijf internationale netwerken van accountantskantoren geleid. Dit heeft tot gevolg dat er nog slechts vier overblijven. In sommige marktsegmenten voor controlediensten, zoals dat van de beursgenoteerde ondernemingen, kan dit eventueel aanleiding geven tot mededingsbezwaren. Een te sterke concentratie kan de toegang van accountantskantoren tot de EU-markt immers bemoeilijken. De gevolgen voor de EU-accountantsmarkt van het verdwijnen van een van de grote netwerken worden thans per land onderzocht door de terzake bevoegde afdeling van de Commissie. Ook in het Europees Parlement zijn vragen gerezen omtrent de concentratie van de accountantsmarkt in de EU. In de VS gebiedt de SOA de Comptroller General van de VS een onderzoek in te stellen naar de consolidatie van accountantskantoren na 1989 en de mogelijke concurrentiebeperkende gevolgen daarvan. De Commissie is voornemens een studie uit te voeren naar de huidige structuur van de accountantsmarkt(en) in de EU.

Overzicht van de te ondernemen acties met het oog op de verdieping van de interne markt voor controlediensten

- 1. Commissie:** de oprichting van accountantskantoren vergemakkelijken door de in artikel 2 van de Achtste Richtlijn neergelegde restricties op het gebied van het eigenaarschap en het bestuur op te heffen.
- 2. Commissie:** de verlening van controlediensten vrijstellen van de toepassing van het voorstel voor een richtlijn betreffende de erkenning van beroepskwalificaties door de Achtste Richtlijn zodanig te wijzigen dat wederzijdse erkenning afhankelijk wordt gesteld van het met goed gevolg afleggen van een proeve van bekwaamheid.
- 3. Commissie:** een studie uitvoeren naar de structuur van en de toegang tot de EU-accountantsmarkt.

⁽¹⁾ COM(2002) 119 def. van 7.3.2002, 2002/0061(COD).

TIENPUNTENACTIEPLAN VOOR DE WETTELIJKE ACCOUNTANTSCONTROLE

Prioriteiten op korte termijn (2003-2004)

Actie	Omschrijving
Moderniseren van de Achtste Richtlijn vennootschapsrecht	De Commissie zal een voorstel tot modernisering van de van 1984 daterende Achtste Richtlijn vennootschapsrecht indienen zodat deze wordt omgevormd tot een veelomvattende, op beginselen gebaseerde richtlijn die toepasselijk is op alle wettelijke accountantscontroles die in de EU worden uitgevoerd. De gemoderniseerde Achtste Richtlijn dient voldoende duidelijke beginselen te bevatten op het gebied van extern toezicht, de externe kwaliteitsborging, de onafhankelijkheid van de externe accountant, een ethische gedragscode, standaarden voor accountantscontrole, tuchtmaatregelen en de benoeming en het ontslag van met de wettelijke controle belaste accountants.
Versterken van het EU-regelgevings- en toezichtkader	De voorstellen tot modernisering van de Achtste Richtlijn zullen onder meer ook voorzien in de instelling van een regelgevend comité voor accountantscontrole. De Commissie zal (via comitéprocedures) de uitvoeringsmaatregelen vaststellen die nodig zijn voor de tenuitvoerlegging van de in de gemoderniseerde Achtste Richtlijn vervatte beginselen. Het bestaande EU-comité accountantscontrole, dat wordt omgedoopt tot het Adviescomité accountantscontrole en is samengesteld uit vertegenwoordigers van de lidstaten en de beroepsgroep, zal zijn werkzaamheden voortzetten in de hoedanigheid van een adviescomité.
Versterken van extern toezicht op het accountantsberoep in de EU	De Commissie zal samen met het Adviescomité accountantscontrole de bestaande systemen voor de uitoefening van extern toezicht analyseren. Zij zal in de Achtste Richtlijn op te nemen minimumvereisten (beginselen) voor extern toezicht vaststellen en tevens een coördinatiemechanisme op EU-niveau opzetten dat alle nationale systemen voor de uitoefening van extern toezicht aaneensmeedt tot een efficiënt EU-netwerk.
Vanaf 2005 de toepassing van de ISA's (internationale standaarden voor accountantscontrole) bij alle wettelijke EU-accountantscontroles verplicht stellen	De Commissie en het Adviescomité accountantscontrole zullen de volgende acties ondernemen opdat de ISA's vanaf 2005 probleemloos kunnen worden toegepast: een analyse van de communautaire en nationale voorschriften voor accountantscontrole die niet in de ISA's zijn vervat, de ontwikkeling van een valideringsprocedure en de totstandbrenging van een gemeenschappelijke accountantsverklaring en van kwaliteitsvertalingen van de ISA's. De Commissie zal zich inzetten om verdere verbeteringen aan te brengen in de IFAC/IAASB-procedure voor de vaststelling van standaarden voor accountantscontrole, met name door erop toe te zien dat het openbaar belang optimaal wordt behartigd. Het beginsel dat de ISA's moeten worden nageleefd, zal in de Achtste Richtlijn worden opgenomen. Indien de eerste analyse bevredigende resultaten oplevert, zal de Commissie een bindend instrument voorstellen dat de toepassing van de ISA's vanaf 2005 verplicht stelt.

Prioriteiten op middellange termijn (2004-2006)

Actie	Omschrijving
Zorgen voor betere tuchtregelingen	De Commissie en het Adviescomité accountantscontrole zullen de nationale tuchtregelingen evalueren om gemeenschappelijke benaderingen te ontwikkelen en tevens een verplichting tot samenwerking in grensoverschrijdende zaken invoeren. De Commissie zal de bestaande vereisten aanscherpen door in de gemoderniseerde Achtste Richtlijn het beginsel op te nemen dat in passende en doeltreffende tuchtregelingen moet worden voorzien.
Accountantskantoren en hun netwerken transparanter maken	De Commissie zal vereisten voor de informatievergathering door accountantskantoren opstellen, welke onder meer hun relaties zullen regelen met de internationale netwerken waarvan zij deel uitmaken.
Behoorlijk ondernemingsbestuur: versterken van de auditcomités en de interne controle	De Commissie en het Adviescomité accountantscontrole zullen zich buigen over de benoeming, het ontslag en de beloning van met de wettelijke controle belaste accountants en over de communicatie met de externe accountant. De Commissie en het Adviescomité zullen tevens een studie uitvoeren naar de in de EU bestaande situatie ten aanzien van de betrokkenheid van de met de wettelijke controle belaste accountant bij de beoordeling van en de verslaggeving over interne controlesystemen om uit te maken of verdere initiatieven geboden zijn.

Actie	Omschrijving
Versterken van de onafhankelijkheid van de externe accountant en invoeren van een ethische gedragscode	De Commissie zal een studie uitvoeren naar de gevolgen van een stringenter benadering van de verlening van niet-controlediensten aan controlecliënten. De Commissie zal tevens de EU-VS-dialogoog over de onafhankelijkheid van de externe accountant voortzetten met de SEC en/of de PCAOB om ervoor te zorgen dat de gelijkwaardigheid van de EU-benadering wordt erkend. De Commissie en het Adviescomité accountantscontrole zullen de bestaande nationale ethische gedragscodes en de IFAC-gedragscode analyseren en nagaan of verdere actie geboden is.
Verdiepen van de interne markt voor controlediensten	De Commissie zal ernaar streven de oprichting van accountantskantoren te vergemakkelijken door voor te stellen dat de in de huidige Achtste Richtlijn vervatte restricties ten aanzien van het eigenaarschap en het bestuur worden geschrapt. De Commissie zal de verlening van controlediensten vrijstellen van haar voorstel inzake de erkenning van beroepskwalificaties door in de Achtste Richtlijn het beginsel van de wederzijdse erkenning op te nemen. De Commissie zal een studie uitvoeren naar de structuur van en de toegang tot de EU-accountantsmarkt.
Onderzoeken van de aansprakelijkheid van de accountant	De Commissie zal een studie uitvoeren om het economische effect van aansprakelijkheidsregelingen voor accountants te analyseren.

Lijst van afkortingen

FEE: Fédération des Experts Comptables Européens

FSF: Financial Stability Forum (Forum voor financiële stabiliteit)

IAASB: International Auditing and Assurance Standards Board

IAS: International Accounting Standards (internationale standaarden voor jaarrekeningen)

IFAC: International Federation of Accountants

IOSCO: International Organisation of Securities Commissions

ISA's: Internationale standaarden voor accountantscontrole

MKB: Midden- en kleinbedrijf

PCAOB: Public Company Accounting Oversight Board

SEC: Securities and Exchange Commission

SOA: Sarbanes-Oxley Act